

T-393-93

Sentencia No. T-393/93

DERECHO DE PETICION-Alcance/ACTO REGLADO

No existe vulneración del derecho de petición, puesto que este derecho tiene dos contenidos esenciales, el primero, la facultad otorgada al particular para dirigirse a la Administración, o a otro particular, según la nueva hipótesis constitucional, en solicitud de un interés propio, de un tercero o general; y la segunda, la de obtener pronta resolución sobre lo demandado. En el presente caso, lo cierto es que la Administración ha dado respuesta a la petición, en el sentido de solicitar un documento adicional a la misma, para poder atenderla, de conformidad con la legislación vigente. Si se tiene en cuenta el carácter reglado de los actos de la Administración, no puede obligarse a ésta a realizar conductas que no le impone expresamente la ley, y cuando la Administración frente a una solicitud que le es formulada considera que no está en la obligación legal de atender el requerimiento del petente, sin que éste previamente allegue documentos necesarios, no puede decirse que por este solo hecho, la Administración esté violando el derecho de petición.

REF.: Expediente No. T-13039

Derecho de Petición e Interpretación de la Ley

Peticionario:

ASOCIACION DE BARRIOS SUBNORMALES DE COLOMBIA

Magistrados:

Dr. FABIO MORON DIAZ

-Ponente-

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., septiembre dieciseis (16) de mil novecientos noventa y tres (1993)

La Corte Constitucional, Sala de Revisión de Tutelas, se pronuncia sobre la acción de la referencia, en el grado jurisdiccional de revisión, teniendo en cuenta los siguientes

ANTECEDENTES

El señor JORGE JAIME CASTRO ARIAS, actuando en calidad de representante legal de la ASOCIACION DE BARRIOS SUBNORMALES DE COLOMBIA, formuló petición por vía de la acción de tutela autorizada en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollada en los Decretos No. 2591 de 1991 y No. 306 de 1992, contra el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CATASTRO DISTRITAL, por violación de los derechos de petición (artículo 23 de la C.N.) y de propiedad (artículo 58 C.N.), para que se ordene a la entidad demandada que realice la inscripción en el Catastro Distrital No. 9247523 de un total de 55 predios “y de muchos más” que poseen escrituras registradas, pues al hacerla el Departamento viola los derechos fundamentales atrás indicados, de acuerdo con las razones siguientes:

- Que la inscripción catastral no ha obtenido pronta realización “como inequívocamente se desprende de las respuestas emanadas del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, organismo que en lugar de cumplir con su deber, hace imposible la resolución demandada de inscripción de los nuevos predios que rezan las escrituras públicas registradas al exigir la presentación de un requisito que legalmente no es indispensable para ello, amén de que hace impositiva una carga imposible de cumplir de una parte por los interesados, ya que el alto costo hace físicamente el cumplir (sic); pero de otra parte es un requisito caprichoso y que no se ajusta a las normas que rigen los catastros”. Y agrega: “A decir verdad el Departamento administrativo de Catastro Distrital, a cambio de facilitar el trámite lo entorpece, dilata y hace imposible que estos barrios puedan tributar a la tesorería incumpliendo las funciones que le son (sic) al D.A.C.D. y dejando como ya se dijo fuera del comercio estos predios. Y por ende se viola el artículo 23 de la Constitución Nacional”.
- Que la propiedad probada mediante las escrituras públicas debidamente registradas es desconocida por el Departamento, al negárseles la correspondiente inscripción en el Catastro Distrital. “Dicho organismo está negando un requisito legal que lo tienen por mandato de

ley, los nuevos propietarios; es por ello que se está violando el derecho a la propiedad privada; ya que no permiten el pago del impuesto y complementarios; para tener derecho a la exigencia del PAZ Y SALVO notarial, requisito indispensable para la actividad comercial en inmuebles”.....”no permite a la familia que le sean instalados definitivamente los servicios públicos”.

LA PRIMERA INSTANCIA

El Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera-, en sentencia del veinte (20) de enero de mil novecientos noventa y tres (1993) resolvió las pretensiones de la demanda disponiendo:

“1. Se accede a la solicitud de tutela formulada por la ASOCIACION DE BARRIOS SUBNORMALES DE COLOMBIA según escrito presentado en este Tribunal el 14 de diciembre de 1992”. 2o. Como consecuencia de la anterior declaración, se dispone que el señor Director del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, dentro del plazo de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta providencia, disponga lo pertinente a efectos de que se continúe con el trámite correspondiente a la petición de inscripción en el catastro formulada por la Asociación de Barrios Subnormales de Colombia, según comprobante de radicación número 9247523, conforme a lo indicado en la parte motiva de esta providencia”, previas las consideraciones siguientes:

- Que la institución demandada ha solicitado a la peticionaria la presentación del levantamiento topográfico ligado a las coordenadas de Santafé de Bogotá D.C..
- Que la función pública del catastro es ejercida por el Estado por intermedio de las autoridades establecidas para el efecto, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y las oficinas de Catastro autorizadas para determinadas entidades territoriales.
- Que según el artículo 3o. del Decreto 3496 de 1983 el “aspecto físico de catastro” “consiste en la identificación de los linderos del terreno y edificaciones del predio sobre documentos gráficos o fotográficos, aéreos u ortofotografías y a la descripción y clasificación de las edificaciones y del terreno”. “De todo lo anterior se desprende que para la formación del catastro las autoridades deben adelantar labores orientadas a la identificación física, jurídica, fiscal y económica de los predios”.

- Que es claro que el documento requerido por la entidad pública está orientado a obtener la identificación física de los predios cuya inscripción en el catastro se solicitó. Y, como ya se anotó, la identificación física de los predios hace parte de la labor de formación del catastro encomendada por la ley a las respectivas autoridades.

“Es cierto que para adelantar las labores de formación del catastro, entre éstas la identificación física de los predios, se requiere que las respectivas autoridades públicas obtengan de los propietarios o solicitantes de la inscripción una información mínima sobre cada uno de los predios. Pero, en definitiva, el trabajo catastral de identificación física del inmueble si le corresponde a las autoridades catastrales.”

- Que las autoridades catastrales tienen la obligación legal de “proceder oficiosamente a la inscripción en el catastro de los predios segregados”.

- Que el levantamiento topográfico debe realizarlo el Departamento Administrativo de Catastro.

- Que “El derecho de petición no se satisface con una decisión que implique una dilación en el trámite apoyada en exigencias no previstas en la ley. Ese derecho sólo se satisface cuando se produce una decisión de fondo sobre el asunto, bien sea favorable o desfavorable, más no cuando la definición de la respectiva solicitud se prolonga, dilata o condiciona al cumplimiento de unas exigencias cuya carga no corresponde al solicitante, sino, por el contrario, como en este caso, a la misma administración”.

- Que no se puede configurar la violación del derecho a la propiedad, “en razón a que la peticionaria no es la propietaria de los predios en cuestión, sino apoderada para adelantar gestiones relacionadas con los mismos, y en el expediente no se acreditó que hubiese recibido poder de las personas que hubiesen podido resultar afectadas en su derecho de propiedad.”

LA IMPUGNACION

El señor Director del Departamento Administrativo de Catastro Distrital, dentro del término legal, impugnó el fallo anterior, con base en lo siguiente:

- Que los “inmuebles que conforman hoy en día los barrios “LA FLORA”, “LA

RECONQUISTA” y “EL PORTAL”, están diseminados en un predio con una superficie en mayor extensión de 1927 hectáreas, y unos linderos que datan del año 1881.”

- Que lo anterior impone la determinación del predio matriz por su cabida y linderos. “Por esta razón el Departamento Administrativo de Catastro, le solicitó a la Asociación de Barrios Subnormales de Colombia, aportara el plano topográfico ajustado a las coordenadas de la capital, no para relevar al Catastro de función u obligación alguna, sino porque en efecto es indispensable aportarlos, bien sea a costa de la Asociación de Barrios Subnormales de Colombia, de los propietarios o porque deben ser elaborados por otra entidad, a la cual se requiera previamente su suministro, y después exigir la inscripción de los inmuebles individualmente considerados en el Catastro Distrital.”

- Que la exigencia del plano, se apoya en la forma como la ley ha concebido la función catastral, bajo el desarrollo de tres etapas fundamentales: La formación, la conservación y la actualización de la función. Esta labor tiene un plazo hasta finales de 1993, para el caso de Santafé de Bogotá D.C. (Ley 14 de 1983 art. 3o. Decreto 3496/83, artículo 2o. Acuerdo Distrital No. 1/81 artículo 2o. y Resolución 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi).

- Que no obstante que la función catastral debe desarrollarse a través de las etapas denominadas de formación, conservación y actualización de la formación catastral, “existen de hecho en el Distrito Capital lo que comúnmente se ha denominado “PREDIOS NO FORMADOS”; que no puede incluirse en los conservados precisamente por la desactualización que presentan en sus aspectos físicos, jurídicos y económicos y que solamente serán formados, cuando de conformidad con lo señalado en la ley, se incluyan en la programación anual”. Y la obligatoriedad del Departamento, se circunscribe a dichas etapas, y no para “PREDIOS NO FORMADOS”, para cuya inscripción se requiere en forma definitiva de la colaboración del propietario o poseedor, máxime cuando se trata de inmuebles ubicados en desarrollos o urbanizaciones que ni siquiera se encuentran incorporadas en la cartografía del Departamento”.

Que lo anterior se corrobora en la obligación, que la ley ha establecido, “para que los propietarios o poseedores, denuncien los inmuebles ante el Catastro y que en muchas ocasiones a través de acuerdos, se hayan dado incentivos tributarios a quienes así lo hagan.

Tienen tales normas el objetivo de que no solamente a través de la formación catastral se realice el censo predial, sino que el ciudadano contribuya a actualizarlo, y para ello debe aportar los documentos que permitan su identificación, desde los mismos aspectos físico, jurídico y económico, aportando la información pertinente, como el nombre e identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor, el valor, área y ubicación del terreno y de las edificaciones no incorporadas, la escritura registrada o documento de adquisición o fecha desde la cual es propietario o poseedor (artículo 2o. Decreto 3496/83)".

- Que la exigencia de la entidad no es "extravagante" ni "ilegal". Por cuanto en los "predios no formados", "la denuncia voluntaria de los propietarios o poseedores o por la coordinación que debe existir con la Oficina de Registro, pero que necesariamente requieren en algunos casos, como el estudiado, del levantamiento topográfico, documento que al no ser obligación del Catastro suministrarlo se traslada dicha obligación al solicitante de la inscripción".
- Que acepta "el Departamento la apreciación de la Sala en cuanto no se está violando el derecho de propiedad, toda vez que la solicitante no actúa como propietaria."
- Que la tutela no es el medio judicial idóneo para amparar derechos e intereses colectivos (art. 88 C.N.).

LA SEGUNDA INSTANCIA

El Honorable Consejo de Estado -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo- mediante sentencia de marzo veintinueve (29) de mil novecientos noventa y tres (1993), resolvió la impugnación antes relatada, estatuyendo lo siguiente: "REVOCASE EL FALLO del 20 de enero de 1992, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera-, y en su lugar, RECHAZASE por improcedente la tutela instaurada por la Asociación de Barrios Subnormales de Colombia contra el Departamento Administrativo de Catastro Distrital", por las razones que se resumen a continuación.

- Que la Asociación de Barrios Subnormales de Colombia por intermedio de su representante legal ejerce la presente acción de tutela. "La Asociación actúa en ejercicio de su función de legalización y escrituración de los desarrollos urbanos de la Flora, El Portal y la Reconquista".

- Que “la tutela es interpuesta por una persona jurídica, las que, de conformidad con la jurisprudencia de la mayoría de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, no puede invocar la acción tutelar, ya que se instituyó en la Carta para salvaguardar los derechos fundamentales consagrados en favor de la persona humana y no de las colectivas o morales”.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a. La Competencia

La Sala es competente para conocer de la revisión de las sentencias proferidas en el asunto de la referencia, de conformidad con lo establecido en el inciso 2o. del artículo 86 y el numeral 9o. del artículo 241 de la Carta Política, desarrollados en los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto No. 2591 de 1991.

b) La Materia

Se ocupa la presente sentencia, de la revisión de las decisiones de instancia en el asunto sub-lite, y de precisar la naturaleza del derecho de petición frente a las exigencias que con ocasión de su puesta en marcha por los particulares, le sean formuladas a éstos por los destinatarios de la petición,, a fin de resolver de manera definitiva lo solicitado.

La Asociación de Barrios Subnormales de Colombia, al formular, en ejercicio del fundamental derecho de petición, solicitud al Departamento Administrativo de Catastro Distrital para que hiciese inclusión en los registros catastrales a su cargo, mediante la correspondiente inscripción, de 55 predios, de afiliados suyos, a pesar del número considerable de los beneficiarios, contiene el suficiente carácter concreto. La Sala considera que la presente acción tiene la debida especificidad, y sin perjuicio de que decisiones concretas, puedan resultar amparando indirectamente a un número indeterminado de personas. Por lo tanto, no es cierto como lo sostiene la demandada, que la asociación lo que pretende es obtener un beneficio para la comunidad o conglomerado, y que esos intereses tienen el carácter de colectivos, y que por lo tanto su amparo debe realizarse mediante las acciones contenidas en el artículo 88 de la carta, desarrollado en el artículo 6 numeral 3o. del Decreto 2591/91.

En respuesta a la petición, el Departamento Administrativo de Catastro Distrital exigió el

levantamiento topográfico ligado a las coordenadas de Santafé de Bogotá, del predio en mayor extensión del cual deben desenglobarse los predios indicados en la solicitud. A juicio del Departamento, la ley no lo obliga en determinados casos a hacer directamente el levantamiento topográfico, ni la ubicación física de los predios, mientras que para los peticionarios si es obligación del Catastro realizar dicho levantamiento topográfico y la ubicación física dentro del predio en mayor extensión.

Ambas partes plantean equivocadamente sus argumentos, por supuesto encontrados, sobre las normas de rango legal que regulan la materia (Ley 14/83; Ley 75/86; Decreto 3496/83; acuerdo No. 1/81; resolución 2555/88). Y, es este el motivo de la controversia planteada en la presente acción de tutela.

Esta controversia, en sí misma considerada, pone de presente la existencia de otros medios de defensa judicial, a fin de dirimir en últimas la legalidad o ilegalidad del acto administrativo que exigió el pluricitado levantamiento topográfico del predio en mayor extensión.

La Constitución Política le confiere un carácter residual o subsidiario a la tutela cuando existan otros medios judiciales de defensa, para hacer valer el derecho que se reclama, y así lo ha consagrado la legislación reglamentaria de dicha acción judicial, al afirmar en el artículo 6o. numeral 1o. del Decreto 2591/91, que no procederá “cuando existan otros medios o recurso de defensa judiciales”.

También para contraer el objeto de la acción, a la prescripción constitucional, dispuso el legislador que la acción de tutela protege “exclusivamente” los derechos fundamentales, y por tanto, “no puede ser utilizada para hacer respetar derechos que sólo tienen rango legal ni para hacer cumplir las leyes, los decretos, los reglamentos o cualquier otra norma de rango inferior.” (art. 2o. Decreto 306/92), tal como se pretende por la parte demandante.

Sin perjuicio de lo anterior, debe la Sala detenerse en la indagación de la violación del fundamental derecho de petición, planteada por la demandante, al alegar que éste no ha obtenido pronta resolución de la Administración, pues no cumplió con su deber el Departamento de Catastro, exigiendo un documento que no es legalmente obligatorio. Pues bien, la Sala considera que en esta oportunidad no existe vulneración del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, puesto que este derecho tiene dos

contenidos esenciales, el primero, la facultad otorgada al particular para dirigirse a la Administración, o a otro particular, según la nueva hipótesis constitucional, en solicitud de un interés propio, de un tercero o general; y la segunda, la de obtener pronta resolución sobre lo demandado. En el presente caso, lo cierto es que la Administración ha dado respuesta a la petición, en el sentido de solicitar un documento adicional a la misma, para poder atenderla, de conformidad con la legislación vigente. Si se tiene en cuenta el carácter reglado de los actos de la Administración (art. 60. de la Constitución Política), no puede obligarse a ésta a realizar conductas que no le impone expresamente la ley, y cuando la Administración frente a una solicitud que le es formulada considera que no está en la obligación legal de atender el requerimiento del petente, sin que éste previamente allegue documentos necesarios, no puede decirse que por este solo hecho, la Administración esté violando el derecho de petición. En efecto, quedaría aquella, con esta concepción, que acoge de manera equivocada el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera-, Juez de primera instancia en la presente causa, sometida a las interpretaciones que de la ley hicieran los particulares en sus peticiones, lo cual, no es del núcleo esencial del derecho de petición.

Finalmente, se detiene la Sala en las consideraciones del Honorable Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, según las cuales la circunstancia de haber sido interpuesta la presente acción, por una persona jurídica, resulta improcedente, ya que ella se instituyó en la Carta para salvaguardar los derechos fundamentales de la persona humana, no de las colectivas o morales.

Ha sostenido esta Corte que, en determinadas circunstancias, y atendiendo a los particulares elementos que conforman los casos sometidos a los jueces de tutela, pueden ser titulares de la misma, personas jurídicas colectivas o morales. Sin embargo, en el presente caso la Asociación de Barrios Subnormales de Colombia no actúa para buscar el amparo de un derecho fundamental que le es propio, sino en representación de personas naturales que le son afiliadas, por lo que rechaza la Sala ese orden de consideraciones.

No obsta lo anterior para que, con base en las consideraciones precedentes, confirme la Sala la parte resolutive de la decisión del H. Consejo de Estado, como en efecto lo hará.

La Corte Constitucional, sala de Revisión de Tutelas, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR la sentencia del Honorable Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de marzo 29 de 1993, en el asunto de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva.

Segundo.- Comuníquese la presente decisión al H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera-, para que sea notificada conforme a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591/91.

Cópiese, publíquese, notifíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General